

## Aberystwyth University

### Y Comisiynwyr a'r Ombwdsmon a seilwaith Llywodraethiant Cymru: gwersi o Gymru a gwersi i Gymru

Royles, Elin; Powel, Dyfan Hedd

*Publication date:*  
2014

*Citation for published version (APA):*

Royles, E., & Powel, D. H. (2014). Y Comisiynwyr a'r Ombwdsmon a seilwaith Llywodraethiant Cymru: gwersi o Gymru a gwersi i Gymru: Adroddiad Briffio Polisi. Prifysgol Aberystwyth | Aberystwyth University.

**Document License**  
CC BY-SA

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the Aberystwyth Research Portal (the Institutional Repository) are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the Aberystwyth Research Portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the Aberystwyth Research Portal

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

tel: +44 1970 62 2400  
email: [is@aber.ac.uk](mailto:is@aber.ac.uk)



## **Adroddiad Briffio Polisi:**

**Y Comisiynwyr a'r Ombwdsmon a seilwaith Llywodraethiant  
Cymru: gwersi o Gymru a gwersi i Gymru**

**Canfyddiadau seminar a drefnwyd gan Sefydliad  
Gwleidyddiaeth Cymru a Chanolfan Materion Cyfreithiol  
Cymru, Prifysgol Aberystwyth, Gwanwyn 2014**

**Elin Royles a Dyfan Powel**

### ***Cyd-destun y seminar***

Un o brif nodweddion trefniadau llywodraethiant neilltuol Cymru ers 1999 fu sefydlu swyddfeydd y Comisiynwyr a'r Ombwdsmon. Ym mis Mawrth 2014, trefnodd academyddion ym Mhrifysgol Aberystwyth seminar rhyngddisgyblaethol â'r amcan o archwilio'n feirniadol, o fewn cyd-destun cymharol y DU ac Iwerddon, rôl Comisiynwyr ac Ombwdsmon o fewn strwythurau gwleidyddol a gweinyddol llywodraethiant Cymru ddatganoledig (gweler rhaglen y seminar ar dudalen 13).

Pennwyd y byddai'n amserol trefnu seminar ar y pwnc hwn dan reolau 'Chatham House' gan ddod ag ymarferwyr lefel uchel ac academyddion yn y maes yng Nghymru a'u cymheiriaid mewn rhannau eraill o'r DU ac Iwerddon at ei gilydd. Roedd yr amseru'n cydfynd â chyhoeddi Adolygiad o Gomisiynydd Plant Cymru ym mis Chwefror 2014 (adroddiad a arweiniodd yn ei dro at sefydlu adolygiad annibynnol o rôl a swyddogaethau'r swydd honno ym mis Mehefin 2014). Roedd cynigion hefyd ar waith ar gyfer creu Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru a ddaeth yn rhan o Fil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) a gyflwynwyd yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru ym mis Gorffennaf 2014. Ar lefel y DU, adroddodd Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus Llywodraeth y DU ym mis Ebrill 2014 ar ei adolygiad o'r Ombwdsmon Seneddol a Gwasanaethau Iechyd ac roedd trafodaethau'n digwydd ar oblygiadau posibl Cyfarwydddeb yr UE ar Ddull Amgen o Ddatrys Anghydfod, sydd i'w weithredu o fis Gorffennaf 2015.

Hyd yma, mae gwaith academiaidd gwerthfawr wedi ystyried Comisiynwyr unigol yng Nghymru (e.e. y Comisiynydd Plant, Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru, Comisiynydd y Gymraeg). Fodd bynnag nid yw'r gwaith hwnnw wedi'i gasglu ynghyd i ystyried fyfyrion ar sefyllfa Comisiynwyr a'r Ombwdsmon yng Nghymru'n ehangach. Mae hyn felly yn faes academiaidd nad yw wedi'i astudio'n llawn ond sydd â goblygiadau polisi pwysig i ddyfodol natur llywodraethiant Cymru. Felly, bwriad y seminar oedd edrych yn fwy holistig ar sefyllfa'r Comisiynwyr a'r Ombwdsmon yn y Gymru ddatganoledig. Mewn persbectif cymharol, roedd y seminar yn ceisio edrych ar ffactorau amrywiol yn ymwneud â Chomisiynwyr and Ombwdsmon, yn enwedig eu statws a'u hatebolrwydd cyfreithiol, eu cysylltiadau gyda gweithrediaethau a deddfwrfeydd, eu mewnbwn i greu polisi a goblygiadau llywodraethiant aml-lefel a'r modd y caiff cymwyseddau eu dosbarthu ar haenau gwahanol o lywodraeth o fewn y DU ddatganoledig.

Rydym ni'n ddiolchgar iawn i Sefydliad Gwleidyddiaeth Cymru, yr Adran Gwleidyddiaeth Ryngwladol, yr Adran Cyfraith a Throsedddeg a Chronfa Syr David Hughes Parry, sydd oll yn rhan o Brifysgol Aberystwyth am eu cymorth ariannol i'r seminar ac i Lywydd y Cynulliad, y Fonesig Rosemary Butler, am noddi'r digwyddiad. Darparodd Dyfan Powel a Gwenan Creunant gymorth gweinyddol hynod o effeithiol i'r seminar. Diolch hefyd i'r siaradwyr, y cadeiryddion a phawb a ddaeth i'r seminar am eu cyfraniad i ddigwyddiad geisiodd adfyfrio a dylanwadu ar ffurf llywodraethiant Cymru ddatganoledig yn y dyfodol.

### **Crynodeb Gweithredol ac Argymhellion yn codi o'r Seminar**

Roedd y seminar yn amlygu'r graddau y mae Comisiynwyr Cymru wedi datblygu eu rolau yn eu meysydd perthnasol. Roedd hefyd yn tanlinellu rhinweddau cael un Ombwdsmon gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru o'i gymharu â'r ombwdsmyr niferus yn Lloegr. Nodwyd nifer o enghreifftiau o ymarfer da yn y seminar, ac ar sail hyn gellir ystyried bod Cymru'n batrwm enghreifftiol. Ar sail yr ystyriaethau yn y seminar, gellir gwneud yr argymhellion canlynol er mwyn cynnal a chyfoethogi rôl y Comisiynwyr a'r Ombwdsmon o fewn llywodraethiant Cymru:

1. Dylid gwneud ymdrech i lunio diffiniad cadarnach a chliriach o 'Gomisiynydd'. Opsiwn arall fyddai cymryd camau i ymdrin â'r camganfyddiadau a'r camddisgwyliadau posibl sy'n deillio o ddiffyg eglurder a chysondeb o ran eu cyfrifoldebau a'u swyddogaethau.
2. Er mwyn sicrhau annibyniaeth, mae consensws clir na ddylai Comisiynwyr gael eu penodi gan y llywodraeth, ond yn hytrach gan y ddeddfwrfa. Dylai unrhyw adolygiad o'r Comisiynwyr ac unrhyw gynllun i sefydlu swyddfeydd newydd ystyried yr angen am ragor o gysondeb yn y broses benodi a chyllido gan arwain at fodel o benodi ffurfiol gan y ddeddfwrfa.
3. Mewn ymateb, mae angen i Gynulliad Cenedlaethol Cymru adolygu ei weithdrefnau a'i drefniadau ar gyfer craffu ar y Comisiynwyr a'r Ombwdsmon i sicrhau bod prosesau atebolrwydd yn unol ag ymarfer gorau rhyngwladol. Dylid ystyried y datrysiaid 'clo triphlyg' (gweler tudalen 9) fel modd i sicrhau craffu digonol ar y Comisiynwyr a'r Ombwdsmon.
4. Mae angen i unrhyw adolygiad o'r Comisiynwyr a'r Ombwdsmon ac unrhyw fwrdd i sefydlu swyddfeydd newydd ystyried hyd y penodiad ac ailbenodi i'r swydd. Dylai hyn sicrhau trefniadau tryloyw i gynyddu annibyniaeth ac unpwygrwydd y Comisiynwyr a'r Ombwdsmon. Dylid rhoi ystyriaeth ddifrifol i wneud y penodiadau'n rhai unffurf, tymor penodol heb ailbenodi.
5. Ceir tensiwn rhwng sicrhau atebolrwydd a gwarantu annibyniaeth. Er mwyn cynnal annibyniaeth oddi wrth y weithrediaeth ond sicrhau trefn ar gyfer ymdrin â phroblemau difrifol, awgrymwyd y gellid ystyried 'opsiwn niwclear' drwy bleidlais mwyafrif o 2/3 o'r ddeddfwrfa i symud Comisiynydd neu Ombwdsmon o'i swydd.
6. Dylid ystyried pwerau 'gweithredu ar ei liwt ei hun' fel modd o gyfoethogi rôl yr Ombwdsmon.
7. Mewn perthynas â'u pwerau, mae angen datrys y problemau a'r diffyg eglurder o ran awdurdodaeth Comisiynwyr a'r Ombwdsmon mewn perthynas â gwasanaethau a chymwyseddau nad ydynt wedi'u datganoli yng Nghymru. Un opsiwn posibl fyddai cynnwys y materion hyn yng nghyd-destun unrhyw ddatblygiadau yn Rhan II Comisiwn Silk.
8. Mae angen rhoi mwy o ystyriaeth i graffu ar gyrff sector preifat wrth iddynt ddod yn gynyddol dan awdurdodaeth yr Ombwdsmon a'r Comisiynwyr fel darparwyr gwasanaethau cyhoeddus.

9. Gellid ystyried mesurau i sicrhau mwy o eglurder ac atebolrwydd am rolau Comisiynwyr yn ystod y broses bolisi (gweler tudalen 11). Yn ogystal, gellid talu sylw i ffyrdd o gryfhau dealltwriaeth y ddeddfwrfa o gymwyseddau a galluoedd y Comisiynwyr a'r Ombwdsmon. Un canlyniad posibl fyddai annog defnydd ehangach o'r swyddfeydd.

### **Rhan 1 – Materion allweddol: Comisiynwyr a'r Ombwdsmon yng Nghymru hyd yma: trosolwg**

#### ***Cryfderau modelau cyfredol Comisiynwyr ac Ombwdsmon yng Nghymru***

Tra bod gan Gomisiynwyr rôl fel eiriolwyr mwy pendant, caiff rôl yr Ombwdsmon yn y DU ei gyrru gan gwynion unigol yn ymwneud â chamweinyddu neu fethiant mewn gwasanaeth. Yn dilyn ymchwiliad, gallant ddatblygu rôl sy'n eiriol ar ran yr achwynydd. Gall yr ymchwiliad sy'n dilyn cwyn unigol o bosibl gyfrannu at wella gwasanaethau cyhoeddus.

Yn gyffredinol, drwy eu swyddogaeth ymchwilio, craffu a dal cyrff yn atebol, pennwyd fod yr Ombwdsmon a Chomisiynwyr yng Nghymru'n hanfodol bwysig ar gyfer sicrhau cyfiawnder cymdeithasol a gwelliannau wrth gyflenwi gwasanaethau. Tynnwyd sylw at yr elfennau arloesol sy'n gysylltiedig â'r Comisiynwyr, elfennau sy'n cynnig modelau posibl ar gyfer datblygiadau mewn awdurdodaethau eraill. Enghraifft o hyn oedd y diddordeb a ddangoswyd yn Awstralia yn swydd Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru. Yn yr un modd, mae Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru'n swydd sy'n batrwm enghreifftiol yn y DU a thu hwnt.

#### ***Comisiynwyr***

Roedd y canlynol ymhlith y cryfderau oedd yn gysylltiedig â Chomisiynwyr Cymru:

- agwedd ragweithiol at hyrwyddo hawliau a llesiant yn hytrach nag ymateb yn unig i ymddygiad anfodddhaol;
- rôl a allai fod yn werthfawr ac yn ddylanwadol yn y broses ddeddfu yng nghydestun diwygio'r gyfraith. Rhaid nodi fodd bynnag fod rôl wahanol gan Gomisiynydd y Gymraeg i Gomisiynwyr eraill Cymru o ran gorfodi a rheoleiddio oherwydd y pŵer i gyhoeddi hysbysiadau cydymffurfio;
- eu defnydd o feini prawf Ewropeaidd, rhyngwladol a hawliau dynol ehangach e.e. Confensiwn Ewrop ar Hawliau Dynol ac offerynnau rhyngwladol megis Egwyddorion y Cenhedloedd Unedig i Bobl Hŷn a Chonfensiwn y CU ar Hawliau'r Plentyn;
- ymwneud Comisiynwyr Cymru gyda Chomisiynwyr eraill ar draws y DU ac Iwerddon gyda'r potensial am ragor o gyswllt gyda'u cymheiriaid yn yr UE ac yn fyd-eang.

#### ***Ombwdsmon***

Sefydlodd Deddf Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2005 un Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus gan gyfuno swyddogaethau blaenorol gwahanol Ombwdsmon. Gan fod hyn wedi'i seilio ar y ddeddfwriaeth yn yr Alban ar ôl datganoli, roedd yn ceisio adlewyrchu'r ddeddfwriaeth ddiweddaraf yn ymwneud ag Ombwdsmon ar y pryd. Gellir gwerthuso ei llwyddiant yn ôl y meini prawf a sefydlwyd gan gynllun dilysu'r Gymdeithas

Ombwdsmyr sy'n berthnasol i bob ombwdsmon yn y DU. Mae'r meini prawf yn cynnwys yr egwyddorion canlynol

- Annibyniaeth
- Tegwch
- Didwylledd a thryloywder
- Atebolrwydd
- Cydymffurfiaeth â llywodraethu da
- Ymdrin yn dda â chwynion

Mae cryfderau cynllun Cymru yn amlwg; dyma un o'r unig gynlluniau a lwyddodd i sicrhau ail-ddilysiad i'r Ombwdsmon heb unrhyw sylwadau, gan ei fod yn cydymffurfio'n llawn â'r gofynion. Nodwyd enghreifftiau penodol eraill o gryfderau trefniadau Cymru:

- Mae'r trefniadau ar gyfer adrodd ar ymchwiliadau'n llai cyfyngol nag achosion eraill ac felly'n cryfhau'r potensial ar gyfer dysgu o ymchwiliadau;
- Yn ogystal â'r rôl adrodd, mae gan y Swyddfa'r gallu i fod â rhan yn y gwaith o setlo neu ddatrys cwynion;
- Ceir disgrisiwn eang o ran penderfynu a yw am ymchwilio ai peidio;
- Mae gan yr Ombwdsmon y pŵer dan y ddeddf i weithredu ar y cyd ag eraill, gan gynnwys Comisiynwyr.

### ***Cydweithio a rhwydweithiau***

Y cryfder olaf a nodwyd ar draws y Comisiynwyr a'r Ombwdsmon yw'r cydweithio a'r rhwydweithiau sydd rhyngddynt. Mae wedi galluogi rhannu datblygiadau a gwybodaeth, ac osgoi ailddyfeisio'r olwyn. Yng Nghymru mae rôl eiriolaeth y Comisiynwyr a rôl ymchwilio'r Ombwdsmon wedi gweithio'n dda gyda'i gilydd. Mae sefydlu Memoranda o Gyd-ddealltwriaeth wedi ffurfioli cysylltiadau rhyngddynt a darparu modd i gydbwysu llwythi gwaith a rolau.

Mae cydweithio rhwng y Comisiynwyr a'r Ombwdsmon wedi arwain at drefniadau sy'n hwyluso eglurder ac yn symleiddio ar gyfer yr achwynydd yng Nghymru ac mae yn enghraifft o ymarfer da:

- Porthol cyffredin yng Nghymru sy'n ymdrin â gwasanaethau cyhoeddus ac sy'n cyfeirio pobl at ombwdsmyr eraill ac ati;
- Mae'r trefniadau ystafell gefn, y berthynas ac ymarferion gwaith rhwng yr Ombwdsmon a'r Comisiynwyr yn gweithio'n dda.

### ***Adfyfrio a Heriau***

#### **1. Atebolrwydd, annibyniaeth a phenodi**

Yr egwyddor gyffredinol a fynegwyd oedd os caiff corff neu unigolyn ei sefydlu i eiriol ar ran grwpiau penodol o bobl, y dylai fod yn annibynnol o Lywodraeth Cymru. Penodir a chyllidir Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru gan y Cynulliad, ac nid gan Lywodraeth Cymru, sy'n golygu bod y llinellau atebolrwydd yn glir iawn. Mae'r broses benodi drylwyr yn cynnwys penodiad ffurfiol gan y Cynulliad cyfan. Ystyriwyd bod trefn gyllido'r Ombwdsmon, sy'n annibynnol o'r llywodraeth, yn anarferol, ac fe'i gwelwyd fel ffordd arwyddocaol o osgoi



amgylchiadau lle gallai llywodraeth gyfyngu ar allu Ombwdsmon. Mae atebolrwydd i'r Cynulliad wedi'i wella drwy symud o graffu mewn sesiwn lawn i graffu mewn pwyllgor.

Ar y llaw arall, mae Comisiynwyr yn atebol i, ac yn craffu ar, Lywodraeth Cymru. Yn ymarferol, mae penodiadau Comisiynwyr wedi cynnwys proses recriwtio agored, gyda'r penderfyniad yn cael ei wneud gan y Prif Weinidog ar sail argymhelliad gan banel penodiadau (o Aelodau Cynulliad) ac mewn rhai achosion yn cynnwys rhanddeiliaid. Er bod y Llywodraeth wedi honni bod hyn yn trin ymgeiswyr mewn ffordd deg a chyson, cwestiynwyd y trefniadau penodi a chyllido cyfredol yng ngoleuni gofynion Egwyddorion Paris ar gyfer 'sefydliadau hawliau dynol cenedlaethol' a'u pwyslais penodol ar annibyniaeth oddi wrth y llywodraeth. Mae'r Cynulliad wedi derbyn sylwadau'n ymwneud ag atebolrwydd a thryloywder Comisiynwyr. O ganlyniad, awgrymwyd mai'r farn gynyddol yw mai Cynulliad Cenedlaethol Cymru a ddylai benodi Comisiynwyr ac y dylent fod yn atebol iddo.

## 2. Hyd y penodiad ac ailbenodi i'r swydd

Hefyd ystyriwyd fod hyd y swydd ac ailbenodi iddi, ynghyd â'r trefniadau ar gyfer symud rhywun o'r swydd yn faterion hollbwysig. Ceir amrywiaeth o ran hyd y penodiad rhwng tymor penodol o 7 mlynedd neu drefniadau amgen lle mae modd ailbenodi Comisiynwyr ar ôl tymor o bedair blynedd am dymor arall. Yr awgrym oedd y gallai un tymor hirach weithio'n well. Os caiff tymhorau adnewyddadwy eu defnyddio, mae angen proses benodol ar gyfer pennu a ddylai unigolyn gael ail dymor. Mae'r ffaith fod tryloywder y trefniadau ailbenodi'n ddifffygol yn broblem yn y DU, Iwerddon ac yn rhyngwladol, yn arwain at ddadl dros gael meini prawf clir.

## 3. Pwerau a strwythurau

Codwyd cwestiynau am y modd y caiff cyfrifoldebau eu rhannu rhwng Comisiynwyr a'r Ombwdsmon yng Nghymru ac ar lefel y DU.

- O ran yr Ombwdsmon, ar hyn o bryd mae'r gwasanaethau sydd heb eu datganoli i Gymru yn dod o dan awdurdodaeth yr Ombwdsmon Seneddol. Gellid cyflwyno achos dros drosglwyddo'r holl faterion yng Nghymru i Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru. Byddai hyn yn arwain at ymateb mwy cynhwysfawr i bobl yng Nghymru nad ydynt o reidrwydd yn gwahaniaethu rhwng gwahanol wasanaethau cyhoeddus.
- Cafwyd enghreifftiau hefyd oedd yn amlygu'r angen i ystyried amgylchiadau lle nad yw Comisiynwyr yn gallu ymyrryd yng Nghymru am eu bod yn ymwneud â materion nad ydynt wedi'u datganoli. Yn achos y Comisiynydd Plant, mae'n gallu siarad ar faterion sy'n effeithio ar blant, ond nid yw'n gallu defnyddio ei bwerau yn achos materion nad ydynt wedi'u datganoli. Mae hyn wedi achosi trafferthion e.e. achos plant sy'n geiswyr lloches yn y ganolfan llety cychwynnol yng Nghaerdydd. Casgliad adolygiad o Gomisiynydd Plant Lloegr oedd y dylai pob mater sy'n ymwneud â phlant fod o fewn cylch gorchwyl y Comisiynwyr perthnasol.

Cyfeiriwyd at gyfyngiadau eraill mwy penodol ar bwerau oedd ar y cyfan yn benodol i amgylchiadau Comisiynwyr a'r Ombwdsmon unigol ac mewn perthynas â meysydd polisi penodol. Roedd y canlynol yn berthnasol yn gyffredinol:

- Yr angen i awdurdodaeth Comisiynwyr a'r Ombwdsmon gyd-fynd â newidiadau mewn gwasanaeth cyhoeddus. Mae hyn yn cynnwys a ddylid cynnig rhwymedïau i Ombwdsmon i adlewyrchu'r modd y mae sefydliadau sector preifat yn dod i mewn i'w hawdurdodaeth yn gynyddol, yn wyneb y ffaith nad oes dim sy'n cyfateb â rôl y prosesau democrataidd sy'n dal cyrff cyhoeddus yn atebol.
- Mae'r gofyniad yn y gyfraith ar i gwynion fod yn ysgrifenedig yn achosi trafferthion i rai dinasyddion wrth geisio cyflwyno cwynion.
- Mae canfyddiadau'r Ombwdsmon Llywodraeth Leol yn Lloegr yn rhwymo dan y gyfraith.

#### 4. Cydweithio a chydweithredu

Gan adeiladu ar y rhwydweithiau sy'n bodoli rhwng rhai o'r Comisiynwyr a'r Ombwdsmon, gellid ehangu'r trefniadau hyn, er enghraifft yng nghyd-destun creu Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol i Gymru. Yn ogystal, ceir lle i ystyried sefydlu Comisiynwyr ychwanegol, yn enwedig yng nghyd-destun Confensiwn y CU ar Hawliau Pobl ag Anabledd.

### **Rhan 2 - Materion allweddol: Adfyfrio a chymharu dealltwriaeth o statws cyfreithiol, pwerau a threfniadau llywodraethu Comisiynwyr ac Ombwdsmon**

#### ***Cefndir rhyngwladol***

Ystyriwyd mai'r Ombwdsmon oedd un o fentrau cyfansoddiadol mwyaf arwyddocaol ail hanner yr ugeinfed ganrif, yn ymgymryd â safle cyfansoddiadol blaenllaw mewn taleithiau ledled y byd. Ymhellach, mae Banc y Byd bellach yn mynnu bod Ombwdsmon yn cael ei sefydlu cyn dechrau'r broses o fenthg arian. Mae hyn yn awgrymu bod y swydd yn datblygu i fod yn gonglfaen mewn llywodraethu gwladwriaethol. Er nad oes modd honni'r un peth mewn perthynas â Chomisiynwyr, cafwyd cynnydd yn nifer y Comisiynwyr ar ddiwedd yr ugeinfed ganrif.

#### ***Statws cyfreithiol Ombwdsmon***

Caiff annibyniaeth ei gydnabod yn fyd-eang fel un o werthoedd Ombwdsmon, ynghyd â'r rôl dybiedig sydd ganddynt yn cynorthwyo'r dinesydd wrth ymdrin â'r wladwriaeth. Felly rhaid cadw annibyniaeth ac ymreolaeth oddi wrth y weithrediaeth. Ni ddylid caniatáu'r canfyddiad fod hyn yn cael ei gyfaddawdu gan gyswllt rhy agos gyda'r union sefydliadau a'r darparwyr gwasanaeth sy'n cael eu craffu.

Caiff Ombwdsmon eu cydnabod yn gyfansoddiadol ledled y byd. Er nad yw'r opsiwn o warchodaeth o fewn cyfansoddiad uwchraddol ar gael yn y DU, mae offerynnau eraill ar gael ar gyfer sicrhau annibyniaeth ac ymreolaeth. Er enghraifft, mae gan fodel Seland Newydd bwyllgor seneddol ar wahân sy'n goruchwyllo trefn benodi a chyllideb ombwdsmon a chomisiynwyr.

#### ***Pwerau***

Yn draddodiadol, caiff pwerau Ombwdsmon eu hystyried mewn dau gategori ar wahân:



- Y rheini sy'n ymwneud â chanfod ffeithiau a lledaenu gwybodaeth. Cânt eu defnyddio orau pan fydd Ombwdsmon yn rhagweithiol. O ganlyniad, mae pŵer i weithredu ar ei liwt ei hun yn ychwanegiad effeithiol a dymunol i'r pecyn o bwerau. Tynnwyd sylw at Iwerddon, lle bu gan yr Ombwdsmon bŵer i weithredu ar ei liwt ei hun o'r dechrau. Mae'r pŵer hwnwedi cael eu defnyddio'n gynnil ac mae ymchwiliadau ar eu liwt eu hunain wedi profi'n effeithiol iawn ar gyfer datgelu methiannau systemig.
- Y gallu i ddefnyddio canfyddiadau i berswadio, dylanwadu, a chyflwyno achos y dylai darparwyr gwasanaethau cyhoeddus gyflwyno newidiadau. Mae'r gallu i ddal darparwyr gwasanaeth yn atebol yn offeryn arbennig o effeithiol i'r Ombwdsmon.

O ran y Comisiynwyr, tynnwyd sylw at bwysigrwydd eu pwerau i gynnal ymchwiliadau thematig. Yn achos Comisiynydd Pobl Hŷn Gogledd Iwerddon, caiff y Comisiynydd edrych ar unrhyw fater y mae'n credu sy'n ymwneud â phobl hŷn a thrwy hynny mae'n darparu lefel uchel o ddisgresiwn, ac yn tanlinellu'r cyfyngiadau ar yr Ombwdsmon hynny nad oes ganddynt y pŵer i weithredu ar eu liwt eu hunain.

### **Cyfyngiadau a Heriau**

Mae rhai o'r cyfyngiadau a'r heriau mewn achosion cymharol yn amlygu rhai o gryfderau trefniadau Cymru neu'n atgyfnerthu rhai o'r cyfyngiadau a ddynodwyd yn achos Cymru.

- Tynnwyd sylw at oblygiadau'r diffyg pwerau i weithredu ar ei liwt ei hun. Gall hyn osod yr Ombwdsmon mewn sefyllfa anodd lle mae'n rhaid aros am gŵyn cyn gallu ei hymchwilio, ac yn aml mae'n methu â mynd i'r afael â'r meysydd hynny lle nad oes cwynion ond a allai fod yn achosi pryder. Ceir achos cryf dros 'bŵer i weithredu ar ei liwt ei hun' (*own initiative powers*), yn enwedig ym maes iechyd meddwl;
- Mae'n gynyddol wir nad oes gan achwynwyr adnoddau ariannol digonol i ddilyn eu hachos drwy'r llysoedd. Ceir cyfnodau hir o aros yn system y llysoedd. Un dewis fyddai dargyfeirio achosion addas at sylw ombwdsmon. Mae angen ystyried y ffordd orau i'r llysoedd a'r ombwdsmon weithio gyda'i gilydd ac mewn perthynas â system gyfeirio fwy effeithiol;
- Yn aml nid oes gan achwynwyr ac unigolion adnoddau i ymgymryd ag adolygiadau barnwrol. Felly mae cefnogi'r broses gwyno yn wyneb adolygiad barnwrol yn dod yn broses arbennig o ddur; mae hon yn broblem wirioneddol o ran adnoddau.
- Enghreifftiau eraill o gyfyngiadau a drafodwyd oedd peidio â chael cyhoeddi adroddiadau, a chwestiynau am sut y caiff gwaith ei ledaenu, a chyfyngiadau sylweddol o ran adolygu deddfwriaeth;

Mae'r canlynol ymhlith materion eraill a godwyd:

- Yr angen i sicrhau bod gwaith Ombwdsmon a Chomisiynwyr yn cael ei gefnogi a'i hyrwyddo drwy gysylltiadau cryf gyda'r cyfryngau a darparwyr gwasanaeth cyhoeddus lle bo'n bosibl ac yn fwyaf amlwg, gyda'r ddeddfwrf; a
- Mae'r sector preifat bellach yn ddarparwr gwasanaethau sylweddol heb fod yn atebol i'r ddeddfwrf. Mewn achosion o'r fath, dylai rheolau gwahanol fod yn berthnasol h.y. dylai Ombwdsmon gael pwerau gorfodi cyfreithiol.

### ***Craffu ar Gomisiynwyr ac Ombwdsmyr***

Os bydd Ombwdsmyr a Chomisiynwyr yn annibynnol o'r weithrediaeth, rhaid i'r berthynas rhwng y ddeddfwrfa ac Ombwdsmyr a Chomisiynwyr ganiatáu craffu ar eu swyddfeydd yn effeithiol. Mae angen ystyried lefel y craffu sy'n briodol. Mae gwahanol ddulliau o graffu ar eu swyddfeydd yn cynnwys adolygiadau barnwrol o benderfyniadau, adroddiadau blynyddol ac ymddangos gerbron y ddeddfwrfa. Mae cyrff gwarchod (*watchdogs*), archwilwyr a chomisiynwyr gwybodaeth eraill yn cynnig ffyrdd eraill o graffu. Os nad yw'r rhain yn ddigon cadarn gellid ystyried datrysiad 'clo triphlyg' arall:

1. Adolygiadau rheolaidd yn holi cwestiynau elfennol megis 'oes angen y gwasanaeth hwn arnom ni o hyd?' Gallai hyn fod yn brawf angenrheidiol i sicrhau bod y swyddfeydd yn dal i ddarparu gwasanaeth perthnasol.
2. Gallai'r ddeddfwrfa gynnig arweiniad a chydlynu adolygiad mwy systematig o'r sector yn hytrach nag aros i fethiant ddigwydd. Gellid ystyried bod model Seland Newydd sydd â phwyllgor penodol yn goruchwyllo'r sector cyfan yn ymarfer da.
3. Yn olaf, gallai Ombwdsmyr a Chomisiynwyr gynnig arweiniad ar eu trefniadau llywodraethu mewnol i sicrhau eu bod yn gadarn cyn bod y trefniadau mwy ffurfiol yn cael eu rhoi ar waith. Er enghraifft, ymatebodd Ombwdsmon Llywodraeth Leol Lloegr i fethiannau drwy fabwysiadu tryloywder fel egwyddor arweiniol a phenodi bwrdd ymgynghorol a fforwm defnyddwyr, ac mae ar hyn o bryd yn ystyried cynlluniau adolygu allanol.

### ***Cydlynu***

Trafodwyd hefyd werth trefniadau cydlynu cadarn. Yr awgrym oedd y gallai problem gor-atebolrwydd fodoli yng Ngogledd Iwerddon yn sgil gorgyffwrdd rhwng y cyrff sy'n ymdrin ag unigolion.

## **Rhan 3 – Materion allweddol: Profiadau ar lawr gwlad: Edrych yn fanylach a Sylwadau Cloi**

### ***1. Diffiniadau***

Mae swyddfa'r Ombwdsmon yn cydymffurfio â diffiniad sy'n gymharol safonol ac mae proses ddilysu swyddogol gan Gymdeithas yr Ombwdsmyr i sicrhau bod Ombwdsmyr yn cydymffurfio â'r diffiniad. Ar y llaw arall, *nid oes un diffiniad cyffredinol o swydd Comisiynydd*, ac er eu bod i gyd yn ymgymryd â rôl debyg ar y cyfan, *gall fod gwahaniaethau sylweddol a gwirioneddol* rhwng y gwahanol ffurfiau. Fodd bynnag, mae angen *ymdrechu i sicrhau eglurder yn rolau'r Comisiynwyr* i sicrhau cysondeb o ran disgwyliadau ac er mwyn osgoi camganfyddiadau am eu swyddogaethau a'u cyfrifoldebau. Yn gyffredinol, er bod gwahaniaethau cynnil yn y diffiniadau, mae angen eu trin i gyd yn yr un modd a byddai hyn yn cynnwys lefel uchel o annibyniaeth ac uniondeb.

### ***2. Penodi ac annibyniaeth***

Mae annibyniaeth swyddfa Comisiynydd neu Ombwdsmon yn hanfodol i sicrhau'r canfyddiad o ddilysrwydd ac mae felly'n gonsyrn parhaus ac allweddol. Mae'r angen i fod yn niwtral yn elfen ganolog o'u gwaith ac yn arbennig felly'r Ombwdsmon.

Ceir *diffyg cysondeb yn y broses benodi*. Er bod cydnabyddiaeth i ymdrechion sylweddol Llywodraeth Cymru i ddatblygu confensiynau sy'n osgoi problemau posibl yn deillio o benodiadau gweithredol, ceir consensws pendant nad y weithrediaeth a ddylai benodi Comisiynwyr ond yn hytrach y ddeddfwrfa. Ystyriwyd ei bod yn gyfangwbl hanfodol cael gwared ag unrhyw fygythiad i'r canfyddiad o annibyniaeth y swyddfa a'i gwleidyddoli yn enwedig mewn gwleidydd lle mae un blaidd yn dominyddu, fel Cymru, ac mewn meysydd polisi sy'n wleidyddol sensitif fel yr iaith Gymraeg. Fodd bynnag, rhaid cofio y gall atebolrwydd i bwyllgorau penodol hefyd fygwth gwleidyddoli agenda Comisiynydd neu Ombwdsmon.

Ystyrir bod *tymor penodol sengl* yn arf effeithiol i sicrhau mesur o annibyniaeth gan ei fod yn osgoi sefyllfa o wleidyddiaeth a geisio sicrhau ail-ethol. Ymhlith mesurau eraill fyddai'n cefnogi annibyniaeth y swyddfeydd o'r weithrediaeth, gan hefyd gadw rhywfaint o le i ymdrin â phroblemau, mae 'opsiwn niwcLEAR' sy'n golygu pleidlais gan 2/3 o'r ddeddfwrfa i symud Comisiynydd neu Ombwdsmon o'i swydd.

### **3. Pwerau**

Bu'r *'pŵer i weithredu ar ei liwt ei hun'* (own initiative) yn werthfawr i'r Comisiynwyr a'r Ombwdsmon sy'n meddu arno. Yn fwy eang, caiff ei weld fel ffordd o gynyddu eu cyfraniad, a gwella gwasanaethau cyhoeddus. Fodd bynnag, mae defnyddio pwerau o'r fath yn fater o ddisgresiwn i'r Comisiynydd neu'r Ombwdsmon unigol. Mewn theori, mae hyn yn amlygu'r angen am annibyniaeth ac effaith tueddiad gwleidyddol personol y swyddfa neu'r unigolyn.

Mae cwmipas y pwerau sydd ar gael i rai swyddfeydd yn cynnwys atebolrwydd (*recourse*) i'r *Uchel Lys*. Er mai yn anaml mae pwerau gorfodi'n cael eu defnyddio, mae eu bodolaeth a'r bygythiad sydd ymhlyg ynddynt yn effeithiol ac yn werthfawr i'r swyddfeydd. Y canfyddiad oedd eu bod yn hwyluso'r broses o sicrhau bod llawer o waith y Comisiynwyr gyda chyrff allanol yn cael ei wneud ar sail cydweithrediad.

Mae lle ac awydd i *'dacluso' pwerau rhai o'r Comisiynwyr*. I eraill, fel y Comisiynydd iaith, mae'n debyg ei bod yn rhy gynnar i werthuso'n llawn y pwerau a ddyroddwyd i'r swyddfa. Fodd bynnag, yn achos Comisiynydd y Gymraeg, roedd yn ymddangos bod angen pwerau gorfodi i gefnogi Safonau'r Gymraeg (sy'n ymwneud â Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011).

Mae'r ffordd y gall gwaith Comisiynwyr droedio i feysydd *nad ydynt wedi'u datganoli* yn gallu arwain at nerfusrwydd a diffyg eglurder am y defnydd o bwerau. Byddai amgylchiadau ceiswyr lloches hŷn neu iau yn un enghraifft o hyn. Yn gyffredinol, os yw mater nad yw wedi'i ddatganoli'n ategol i fater sydd wedi'i ddatganoli, dylai'r Comisiynydd allu gweithredu.

### **4. Perthynas â sefydliadau**

Er gwaethaf bygythiad posibl 'cipio' (capture) a bod yn rhy agos at y Llywodraeth, mae *ymarfer da* yn bodoli ar hyn o bryd yng Nghymru. Caiff amser ei osod yn ystod cyfarfodydd

llawn ar gyfer trafod adroddiadau Comisiynwyr a cheir traddodiad cryf o dderbyn argymhellion. Fodd bynnag, mae'r cwestiwn sydd yr un mor bwysig am *weithredu a gallu'r Comisiynydd neu'r Ombwdsmon i ddilyn yr argymhellion a wneir yn parhau*. Un awgrym oedd y dylai Comisiynwyr osod adroddiadau gerbron y ddeddfwrfa yn hytrach na'r weithrediaeth oherwydd mai craffu ar y weithredaeth yw eu rôl. Pe bai hyn yn cael ei ddilyn, ymhlith y cwestiynau pellach a gâi eu gofyn fyddai a ddylai adroddiad gael ei ystyried gan bwyllgor penodol arbennig.

Ceir rhywfaint o rwystredigaeth ynglŷn â'r *berthynas gyda'r ddeddfwrfa*. Nid yw ymdrechion i godi proffil y gwaith wedi dwyn ffrwyth, na'r ymdrechion i sicrhau bod ACau'n gyfarwydd â gwaith y Comisiynwyr a'r Ombwdsmon. Gallai cryfhau dealltwriaeth o alluoedd a medrau Ombwdsmon a Chomisiynwyr annog defnydd gwell a mwy effeithiol o'r swyddfeydd. Er bod rhaid talu sylw i'w hannibyniaeth a'u gallu i osod eu blaenoriaethau eu hunain, gellid gofyn iddynt o bosibl ystyried ymchwilio i feysydd penodol o waith sy'n tueddu i gael ei wneud drwy ymchwiliadau cyhoeddus. O ran codi proffil eu gwaith, un posibilrwydd yw diwrnod cyfarfod llawn ar gyfer yr Ombwdsmon fel sy'n digwydd yn Awstria.

#### **5. Rôl o ran llunio polisi cyhoeddus**

Gall effaith Comisiynwyr ar ddatblygu polisi fod yn arbennig o anodd ei asesu. Y prif reswm yw bod eu hymyriadau yn gallu bod ar ffurf gwahanol ar wahanol adegau o'r broses. Er enghraifft, gall ymyrryd 'y tu ôl i'r llenni' a manteisio ar fynediad breintiedig fod yn effeithiol dros ben, ond yn anodd ei asesu neu ei esbonio i'r cyhoedd. Unwaith eto, gall ymyrryd yn gynnar fod yn effeithiol ond mae i hyn berygl o 'gipio' ac ymddangos yn 'rhy agos' at y gwneuthurwyr polisi. Gall hyn yn ei dro beryglu'r canfyddiad o annibyniaeth. Mae ymyrryd yn hwyrach yn lleihau'r peryglon o 'gipio' ond hefyd yn lleihau dylanwad y Comisiynydd dros y polisi. Gallai eglurder ac atebolrwydd o ran union swyddogaethau'r Comisiynydd yn ystod y broses o lunio polisi leddfu rhai o'r pryderon hyn. Wrth geisio dylanwadu ar y broses polisi cyhoeddus, mae'n bwysig seilio unrhyw fewnbwn ar dystiolaeth. Ceir sawl ffordd effeithiol o wneud hyn: cwynion a ddaw i law; ymchwiliadau thematig; ymchwiliadau statudol; pwyllgorau ymgynghorol.

Mae rôl hefyd gan Ombwdsmon wrth ddatblygu polisi, ond eto rhaid i unrhyw fewnbwn fod yn ddethol ac yn seiliedig ar dystiolaeth gref. Byddai datblygu a defnyddio 'pŵer i weithredu ar ei liwt ei hun' yn werthfawr i'r Ombwdsmon, gan ganiatáu cyfraniad llawer mwy rhagweithiol a gwerthfawr i'r broses polisi.

#### **6. Y berthynas rhwng Comisiynwyr ac Ombwdsmon**

Mae'r berthynas rhwng y Comisiynwyr i'w gweld yn un dda ac eithriadau yw enghreifftiau o fynegi safbwyntiau sy'n gwrth-ddweud ei gilydd. Mae Comisiynwyr unigol hefyd yn gweithio o fewn rhwydweithiau Ewropeaidd a rhyngwladol perthnasol. Ceir rhwydweithiau anffurfiol da rhwng y Comisiynwyr a'r Ombwdsmon yng Nghymru. Y tu hwnt i'r Memoranda o Gyd-ddealltwriaeth ddwyochrol, nid ystyrid ei bod yn briodol ffurfioli'r rhwydweithiau hyn ar y pwynt yma.

Fodd bynnag, nid yw Comisiynwyr Cymru hyd yma wedi ymgymryd ag unrhyw waith ochr yn ochr â'i gilydd er y gallai fod cyfle i wneud hynny. Ymhellach ceir pryder am

orgyffwrdd posibl rhwng cyfrifoldebau'r swyddfeydd. Maent yn awyddus i osgoi dyfarnu neu weithredu ym maes rhywun arall. Er bod cydweithio'n cael ei groesawu, ceir barn gref na fyddai rhannu swyddogaethau swyddfa gefn, fel y gwneir yng Ngogledd Iwerddon, yn briodol.

### ***7. Perthynas â rhanddeiliaid a chymunedau polisi***

Er mwyn diogelu anghenion pobl, mae'r berthynas rhwng y Comisiynwyr a chymunedau polisi yr un mor bwysig â'r berthynas gyda'r Llywodraeth. Goblygiadau posib canfyddiad bod Comisiynydd yn 'rhy agos' at y llywodraeth fyddai achosi rhaniadau a darnio o fewn y gymuned polisi. Mae gan gymdeithas sifil a'r gymuned polisi ehangach rôl arbennig o bwysig yn grymuso'r Comisiynydd. Maent yn darparu tystiolaeth drwy ymgynghori ac yn ffynhonnell o ddylanwad i'r Comisiynydd yn ystod y broses polisi. Yn yr un modd, gall y Comisiynydd symblu gweithgaredd o fewn cymdeithas sifil drwy ei waith.

Serch hynny, nid yw'r berthynas rhwng y Comisiynydd a'r gymuned bolisi ehangach wedi'i diffinio eto. Ceir pryder y gallai rhai actorion deimlo eu bod yn cael eu gwthio i'r ymylon a'u hanwybyddu yn dilyn sefydlu a grymuso un swyddfa yn unig mewn maes penodol.



**Rhaglen: Comisiynwyr a'r Ombwdsmon a seilwaith Llywodraethiant Cymru: gwersi o Gymru a gwersi i Gymru**

Cynullwyr: Dr Elin Royles, Ann Sherlock a'r Athro John Williams, Prifysgol Aberystwyth

Dyddiad: dydd Iau 20 Mawrth 2014

Noddwyd gan: Rosemary Butler AC, Llywydd Cynulliad Cenedlaethol Cymru

9.30 - 10.00 Cofrestru, te a choffi, adeilad y Pierhead

Cadeirydd y bore - Elizabeth France, Is-lywydd Prifysgol Aberystwyth a Chadeirydd Ombwdsmon y Gyfraith

10.00 **Cyflwyniad** Elizabeth France  
**Araith groeso** Rosemary Butler AC, Llywydd Cynulliad Cenedlaethol Cymru

10.15 - 11.15 **Sesiwn 1**  
**Comisiynwyr ac Ombwdsmon yn Nghymru hyd yma: trosolwg**  
Yr Athro John Williams ac Ann Sherlock, Prifysgol Aberystwyth  
Peter Tyndall, Ombwdsmon a Chomisiynydd Gwybodaeth, Iwerddon  
Eleri Thomas, Dirprwy Gomisiynydd Plant Cymru

11.15- 12.15 **Sesiwn 2**  
**Adfyfrio a chymharu dealltwriaeth o statws cyfreithiol, pwerau a threfniadau llywodraethu Comisiynwyr and Ombwdsmon**  
Dr Richard Kirkham, Prifysgol Sheffield  
Dr Tom Frawley, Ombwdsmon Gogledd Iwerddon  
Evelyn Hoy, Prif Weithredwr Comisiynydd Pobl Hŷn Gogledd Iwerddon

12.15-1.15 Cinio

Cadeirydd y prynhawn - David Melding AC, Dirprwy Lywydd Cynulliad Cenedlaethol Cymru

1.15-2.15 **Sesiwn 3 – Profiadau ar lawr gwlad: Edrych yn fanylach Sesiynau trafod**  
**Grwpiau:** Plant: Hwylusydd: Ann Sherlock, Prifysgol Aberystwyth  
Iaith - Hwylusydd: Yr Athro Diarmait Mac Giolla Chríost, Prifysgol Caerdydd  
Pobl Hŷn - Hwylusydd: Yr Athro John Williams, Prifysgol Aberystwyth  
Ombwdsmon a Chomisiynwyr eraill: Dr. Richard Kirkham, Prifysgol Sheffield

2.15 - 3.30 **Sesiwn 4 – Rhannu Canfyddiadau a Chasgliadau: Gwersi i Gymru a Gwersi gan Gymru?** Cadeirydd David Melding AC  
Sylwadau Cloi - Tony King, Cymdeithas Ombwdsmon Prydain ac Iwerddon,  
Cadeirydd y Gymdeithas ac Ombwdsmon Pensiynau